

《中共福建省委党校学报》2015 年第 5 期

出租车行业政府规制效果研究进展与前瞻

孙翊锋

(厦门大学 福建厦门 361005)

摘 要 20 世纪 80 年代以来,出租车行业政府规制效果研究受到学术界的重视。基于地域差异、时间维度、市场特征、规制模式以及社会福利等方面,学者们对出租车行业政府规制效果进行了多层面的理论和经验研究。但是从出租车行业政府规制改革需求的实践看,现有研究存在不足之处。为了回应理论研究落后于实践的需要,未来研究应注重描述性研究与解释性研究并举、定性研究与定量研究同行、系统研究与案例研究并重,在整合规范研究与实证研究的基础上,构建出租车行业政府规制效果评价的指标体系。

关键词 出租车行业 政府规制 效果评价 进展与前瞻

中图分类号 D035

文献标识码 A

文章编号 1008-4088(2015)05-0065-05

DOI:10.15993/j.cnki.cn35-1198/c.2015.05.012

出租车行业是政府规制的典型行业。政府规制研究“市场失灵与政府的矫正措施、检验规制政策的效果、寻求规制政策的政治原因以及规制中的激励问题”^{[1][P1]}。政府规制效果作为政府规制研究的重要组成部分,20 世纪 50 年代末开始受到学术界的重视,80 年代兴起的放松规制运动进一步推动了学术界对这一主题的研究,研究成果基本覆盖了“为什么规制、怎样规制以及规制效果如何等”问题。本文从地域差异、时间维度、市场特征、规制模式、社会福利等方面,回顾总结学术界关于出租车行业政府规制效果研究的进展,阐明政府规制出租车行业政策效果进一步研究的重点与方向。

一、基于地域差异的出租车行业政府规制效果研究

不同地区由于地理环境、人口密度、经济发展水平、出租车市场特征以及政府规制政策不同,必然使得出租车行业政府规制效果存在较大的差异性,因而在评价政府规制效果时必须考虑地域差异因素。Clive Gaunt(1996)从出租车数量和价格两个维度考察了新西兰小城市和城镇出租车行业放松规制的影响。放松规制之后,大城市经历了大量的新的进入和真实费用的削减,中等城市仅有适度的进入增加和微小的真实费用削减,而小城市中则出现了行业规模轻微的缩小和真实费用的少量上涨。^[2]Jon Terje Bekken, Frode Longva(2003)从出租车数量、费用、服务水

收稿日期 2015-04-02

基金项目 本文为教育部哲学社会科学重大攻关项目“分类推进事业单位改革实施战略研究”(项目编号:

12JZD024)、福建省社科规划重点项目“国家治理体系和治理能力现代化研究”(项目编号 2014A004)

的研究成果。

作者简介 孙翊锋(1987-)男,厦门大学公共事务学院博士研究生,主要研究方向为政府规制与政策。

平以及组织四个方面对爱尔兰、荷兰、新西兰、挪威、瑞典、美国以及加拿大等不同国家的出租车行业规制效果进行了评估。地域差异使得不同国家具有不同的规制体制,其规制政策方面也具有较大的差异性,再加上受到不同市场特征的影响,因而规制政策效果也不一样。研究表明,这些国家在不同程度上放松或取消了进入限制后,出租车数量均有所增加,乘客的等待时间也有所减少。但在费率和服务水平方面,规制政策改革的效果则难以确定,各国呈现较大的差异性。在组织方面,取消进入限制之后,新进入者大多是个体经营户和小公司,因而在一定程度上削减了现有大公司的力量。^[3]Agneta Marell, Kerstin Westin (2002)探讨了瑞典不同地区特别是乡村地区出租车市场放松规制效果。规制政策改革后,无论在城市地区还是农村地区,并没有产生扩大竞争、增加供给、降低价格、提高效率、形成规模经济和多样化服务供给等预期效果。在农村地区,放松规制之后,出租车的数量并未持续增加、价格并未下降、效率并未提高甚至出现降低的情况,大规模的企业数量也没有增加,唯独在多样化服务方面有所改善。但是,由于地理环境、人口构成、人口密度、经济生活、基础设施、交通服务供给等不同,规制政策改革的影响在城市和农村存在差异,农村的价格上涨幅度比城市大,但城市地区的效率普遍比农村高。^[4]

二、基于时间维度的出租车行业政府规制效果研究

政策实施是一个循序渐进的过程,以时间维度来考察政府规制效果,有利于了解规制政策在各个阶段的目标实现程度和政策所产生的影响。根据规制政策实施时间的长短,可以将规制效果分为短期效果、中期效果以及长期效果,且这三种效果往往具有较大的差异性。Tommy Gärling, Thomas Laitila, Agneta Marell and Kerstin Westin (1995)从出租车服务供给、费用、乘客需求以及乘客满意度、多样化的服务、车辆生产率等方面分析了瑞典出租车行业放松规制的短期效果。通过对瑞典 6 个不同规模城市的出租车行业在放松规制 8 个月后的实际效果的深入调查发现,瑞典出租车行业放松规制只实现了 1989 年交通运输政策法案中所提出的部分目标,如所有城市的出租车服务供给有所增加,乘客感觉等车时间和乘车时间也有所缩短,但是,出租车的费用却呈现上涨趋势,对出租车的需求也没有明显变化,多样化服务并未明显改善,甚至出租车的生产率或者效率还有所下降。^[5]Sean D. Barrett (2010)考察了爱尔兰出租车行业放松规制之后的持续效果。尽管一些学者认为,出租车行业放松规制导致道路混乱、出租车聚集在于机场、空间有限而导致出租车排队拥挤、交通事故增加、出租车司机之间打架斗殴事件频频发生、出租车司机的收入减少、郊区的出租车短缺、车辆标准下降、出现忽视非高峰期和不繁华区域、垄断派遣中心控制着行业等一系列消极影响。但是 Sean D. Barrett 的研究发现,爱尔兰出租车行业放松规制 9 年之后,并没有产生上述消极后果,而是使出租车继续扩大产出和给乘客带来了巨大收益。^[6]

三、基于市场特征的出租车行业政府规制效果研究

出租车市场一般可分为电话预定(无线电派遣)市场、站点候客市场和街道巡游市场,每个市场具有不同的市场结构和市场特征,因而对每个市场实施规制所产生的影响也是不一样的。Bruce Schaller (2007)基于美国和加拿大 43 个城市的经历从出租车的可用性(taxicab availability)和服务质量两个方面评估了进入规制效果,并指出进入政策效果取决于出租车市场的市场特征,进入政策在电话预定(无线电派遣)市场和站点候客/街道巡游市场所产生的效果是不同的。

在站点候客/街道巡游市场,自由进入政策导致出租车服务供给过剩和服务质量恶化,进入限制政策则并未减少出租车服务供给,反而提升了出租车服务的质量。在电话预定(无线电派遣)市场,如果站点候客/街道巡游市场也实行自由进入政策,则自由进入政策对电话预定(无线电派遣)市场会产生消极影响,因为新进入者主要集中在站点候客/街道巡游市场,电话预定(无线电派遣)市场中车辆数量减少,回应时间增加,顾客抱怨也不断增加;如果站点候客/街道巡游市场实行进入限制而电话预定(无线电派遣)市场实行自由进入政策,则会产生良好的效果;如果电话预定(无线电派遣)市场实行进入限制政策,则电话预定服务(派遣服务)供给减少,出租车的可用性降低,服务质量也随之恶化。此外,进入资格也会和服务结果产生影响,派遣营运、服务标准、技术要求以及最低车队规模等公司层面的进入资格能够促进形成有效的派遣营运,但是进入资格不能解决站点候客/街道巡游市场中的供给过剩问题。^[7]

四、基于规制模式的出租车行业政府规制效果研究

在出租车行业政府规制实践中,进入规制、价格规制、质量规制等三大规制可以自由组合形成不同的规制模式,如“进入规制+价格规制+质量规制”模式、“价格规制+质量规制”模式等。在不同的规制模式下,政府对出租车行业的规制效果也是不同的。Jan Rouwendal, Henk Meurs, MuConsult, Peter Jorritsma 等通过整合理论视角和实证信息构建了一个模型来模仿一系列放松规制政策效果。在最大程度降低价格同时保持出租车数量不变的政策情况下,对出租车服务的需求增加,出租车每公里的成本减少,回应时间增加,每辆车的载客里程和成本上升,每辆车的销售额下降;在现行价格同时自由进入的政策情况下,出租车数量大量增加,刺激着需求的增加,回应时间减少,每辆车的载客里程和销售额减少,每辆车的成本略微减少;在适当降低价格和自由进入的政策情况下,出租车服务需求增加,出租车数量增加,回应时间减少,每辆车的载客里程基本保持不变,每辆车的销售额减少。^[8]

五、基于社会福利的出租车行业政府规制效果研究

增进社会福利,促进社会福利公平分配,是政府规制追求的一个重要目标。基于此,研究政府规制效果就要检验规制政策对社会福利水平的影响,一般可以通过考察社会福利函数来实现。大体上,考察政府规制对社会福利的影响分为两个方面:一是考察政府规制是否增进社会福利;二是检验政府规制对社会福利分配方面的影响。在政府规制是否增进社会福利水平方面,学者们普遍认为出租车行业政府规制导致了社会福利净损失。Tamer Çetin, Kadir Yasin Eryigit (2011)构建了一个进入限制对真实牌照价格和通货膨胀影响的评估模型,并运用该模型对伊斯坦布尔出租车市场进行分析。与已有的关于出租车市场准入限制的影响的理论和实证文献相一致,当牌照的数量一直保持不变时,牌照的价格会上涨,每千人中出租车的数量与牌照价格呈负相关的关系,也就是说继续的准入限制将会使牌照价格上涨到更高水平,并且产生起源于规制的人为租金或福利损失。^[9]彭勇(2013)基于供需理论的视角分析了规制政策对出租车市场的影响,认为出租车行业的政府规制导致了社会福利的损失,并成为黑车市场形成的动力。^[10]陈明艺(2007)指出,当前对出租车市场组织形式的规制,并没有矫正市场失灵,而且产生了大量规制成本,引起了社会福利的损失。^[11]

在社会福利分配方面,大部分学者认为政府规制使得牌照价格大幅度上涨而形成了人为垄

断租金,并使得社会福利由乘客或司机向牌照拥有者转移。Clive Gaunt,Terry Black(1996)以布里斯班市(Brisbane)为例评估了出租车行业政府规制的经济影响。对出租车行业的进入限制和价格控制,导致了出租车牌照数量的急剧下降,并通过出租车牌照价格大幅度上涨形成了垄断租金,而且使得社会福利由乘客或公众向牌照拥有者转移。^[12]卢正刚等(2007)通过运用对司机成本和收入的调查所得出的数据并运用福利经济学的理论分析了合肥市三大规制政策带来的效应,指出合肥市出租车行业政府规制政策尤其是限制资格进入和强制挂靠政策直接引起了司机利益向出租车公司的强制转移。^[13]

六、简评与展望

上述分析表明,围绕地域差异、时间维度、市场特征、规制模式、社会福利等方面,学者们对出租车行业政府规制效果做了多层面的探讨,阐明了政府规制对出租车行业的服务供给、价格水平、服务质量以及生产率等方面的影响,相关研究取得了一定的进展,但是从出租车行业政府规制改革需求的实践看,现有研究仍然存在诸多不足之处。首先,已有的研究成果以描述性研究为主,在解释性研究方面有所欠缺。大部分学者对出租车行业政府规制所带来的不良效果进行了描述性分析,但是少有学者深入分析出租车行业政府规制效果的深层次原因。其次,现有的研究成果主要采用定性评价方法,定量评价方法很少使用。在规制效果评价领域中,时间序列方法、截面数据分析方法以及反事实方法等计量分析方法被学者们广泛应用,但这在目前对出租车行业政府规制效果的检验中却很少采用。最后,现有研究成果没有设计一套科学合理的可操作化的指标体系评价出租车行业的政府规制效果,而指标是测量规制效果的标尺,在规制效果评价中具有举足轻重的作用。

“出租车行业本应该是经济学教科书中的一个自由竞争的典范。在这个市场上,有大量的卖家(出租车司机)和大量的买家(乘客),而市场进入门槛又很低(车辆购置成本很低)。然而,它却不是。”^{[14][P1]}事实上,自出租车行业诞生以来,政府规制就像其影子一样紧随着它。政府规制普遍被认为是矫正出租车市场失灵的重要手段。但事与愿违,政府规制似乎并不是解决市场失灵的灵丹妙药。现行的政府规制政策导致了出租车行业的垄断结构、诱发了寻租腐败行为、产生了大量社会成本等问题。鉴于此,许多人呼吁解除数量限制、价格规制、进入规制等措施。那么,政府是否有必要对出租车行业进行规制?现行的政府规制政策到底产生了哪些影响,是不是产生了严重的规制失灵?回答这些问题的关键就是要厘清出租车行业政府规制的效果。因此,为了回应理论研究落后于实践进展的需要,出租车行业政府规制效果进一步研究关注的重点和方向至少应包括以下几个方面:

一是描述性研究与解释性研究并举,重点加强解释性研究。在研究过程中,不仅要全面了解出租车行业政府规制的实际效果,而且要深入挖掘政府规制效果不佳的原因,并进一步明晰出租车行业政府规制的内在联系、成因及规律。二是定性评价与定量评价同行,注重定量评价方法的使用。在规制效果评价方面,定量评价方法比定性评价方法更具有优势。因此,在出租车行业政府规制效果评价中,应该广泛采用数理统计方法、计量经济方法等定量评价方法,以确保评价结果更加客观、更加科学。当然,规制效果评价会涉及到价值观念、意识形态等难以量化的主观因素,仅靠定量评价方法是不现实的,在某些方面必须辅之以定性评价方法。三是确定科学合理的评价标准,构建全面系统的评价指标体系。出租车行业政府规制效果评价应根据政府规制目标等因素确立一个科学合理的评价标准,并在此基础上建立一套可操作化的指标体系。四是系

统研究与案例研究相结合。出租车行业政府规制实践在各个国家或地区、各个城市既存在较大的差异性,也具有一定的相同特征。因此,对出租车行业政府规制效果的研究,既要注重对大量鲜活的案例进行分析,也要在一定范围内从整体上去探讨。五是整合规范研究与实证研究。出租车行业政府规制效果研究实践性较强,必须以实证研究为支撑。然而,“社会科学家建立用于调查特殊的行动或事件的概念的过程本身依赖于模糊的价值判断。”^{[15](P13)}这意味着价值判断会自然而然地融入到社会科学研究之中。因此,出租车行业政府规制研究要整合实证研究与规范研究,把事实与价值统一起来。

参考文献：

- [1]张红凤.西方规制经济学变迁[M].北京:经济科学出版社,2005.
- [2]Clive Gaunt.The impact of taxi deregulation on small urban areas: some New Zealand evidence[J]. Transport Policy, 1996, 2(4).
- [3]Jon Terje Bekken,Frode Longva.Impact of Taxi Market Regulation:An International Comparison[M]. Oslo, 2003.
- [4]Agneta Marell, Kerstin Westin.The effects of taxicab deregulation in rural areas of Sweden[J]. Journal of Transport Geography, 2002(10).
- [5]Tommy Gärling, Thomas Laitila, Agneta Marell and Kerstin Westin.A Note on the Short-Term Effects of Deregulation of the Swedish Taxi-Cab Industry[J]. Journal of Transport Economics and Policy, 1995, 29 (2).
- [6]Sean D. Barrett.The Sustained impacts of Taxi Deregulation[J]. IEA economic affairs,2010.
- [7]Bruce Schaller.Entry Controls in Taxi Regulation: Implications of US and Canadian experience for taxi regulation and deregulation[J]. Published in Transport Policy, 2007(14).
- [8]Jan Rouwendal,Henk Meurs,MuConsult,Peter Jorritsma.Deregulation of The Dutch Taxi Sector[M]. MuConsult and Wageningen Agricultural University&Dutch Transport Research Centre (AVV).
- [9]Tamer etin, Kadir Yasin Eryigit.Estimating the effects of entry regulation in the Istanbul taxicab market[J]. Transportation Research Part A, 2011(45).
- [10]彭勇.从供需视角看管制对出租车市场的影响及政策思考[J].重庆交通大学学报(社科版),2013(1).
- [11]陈明艺.我国出租车市场组织形式管制的效应评价[J].企业经济,2007(2).
- [12]Clive Gaunt,Terry Black.The Economic Cost of Taxicab Regulation:the Case of Brisbane[J]. Economic Analysis&Policy, 1996, 26(1).
- [13]卢正刚,赵定涛,杨敏.合肥市出租车市场管制效应及其成因解析——基于转轨国家政府俘获理论的一个解释途径[J].公共管理学报,2007(3).
- [14]王军.为竞争而管制——出租车行业管制改革的国际比较[M].北京:中国物资出版社,2009.
- [15](美)弗兰克·费希尔.公共政策评估[M].北京:中国人民大学出版社,2003.

[责任编辑 蓝剑平]